

## APEC dan Proses Integrasi Ekonomi Regional di Kawasan Asia Pasifik

Sigit Aris Prasetyo

### Abstract

*Economic regionalism has become a real phenomenon in Asia Pacific during the last decade. This region has experienced the explosion of bilateral and regional trading arrangements, and is considered as the most progressive and forefront in proliferation of the establishment of Free Trade Agreements (FTAs) and Regional Trade Agreements (RTAs). A report by World Trade Organization in 2010, for instance, shows more than 462 FTAs/RTAs have already established, 111 FTAs/RTAs of those were in Asia Pacific region. The Asia Pacific Economic Cooperation (APEC), as a prominent economic cooperation in region, has actively promoted an economic integration, such the Bogor Declaration in 1994 "to achieve free and open trade and investment in Asia Pacific" and the idea of establishing Free Trade Area of the Asia Pacific (FTAAP) in 2006, followed by a proposal of using Trans-Pacific Strategic Partnership (TPP) as a pathway of FTAAP in 2009. This article is aimed to address the APEC's agenda on this regional economic integration, which generated debates amongst its economies members, scholars and analyst with different perspectives. This writing is also intended to analyze Indonesia's position and its strategic policy to response this development.*

**Key words:** APEC, regionalism, Asia Pacific

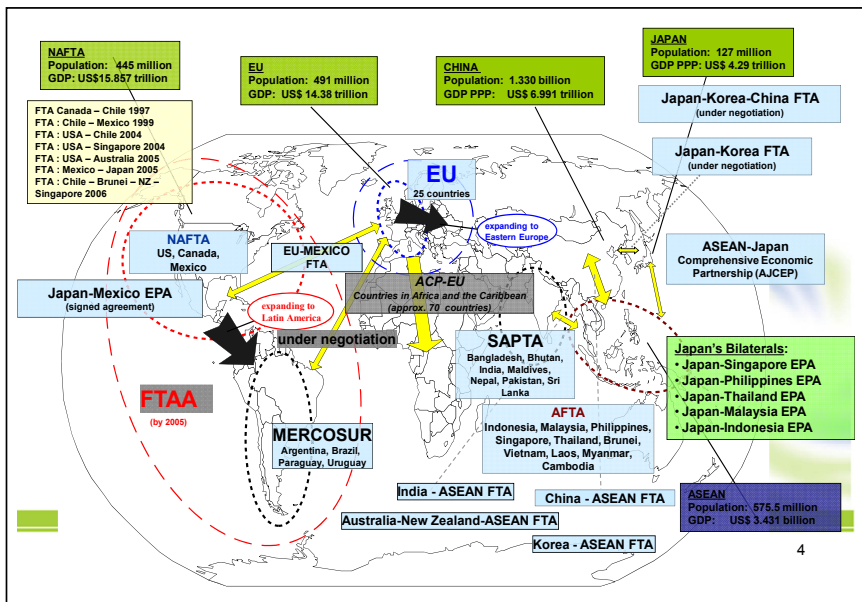
### Pendahuluan

Dalam dekade terakhir, upaya integrasi ekonomi melalui pembentukan *Free Trade Agreements* (FTAs) dan *Regional Trading Agreements* (RTAs) menjadi sebuah kecenderungan global. Terbentuknya *Single European Market* oleh Uni Eropa (1992) dan *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) tahun 1994, dipandang sebagai pendorong negara/kawasan lain untuk membentuk integrasi ekonomi serupa. Setidaknya hingga awal tahun 2010, kurang lebih 462 FTAs/RTAs (271 FTA/RTA diantaranya telah berlaku<sup>1</sup>) telah disampaikan pada GATT/WTO. Sejumlah negara saling berlomba untuk membentuk

1 *Regional trade agreement*, [http://www.wto.org/English/tratop\\_e/region\\_e/region\\_e.htm](http://www.wto.org/English/tratop_e/region_e/region_e.htm), 2 Januari 2010

integrasi ekonomi sebagai upaya menghadapi tantangan globalisasi dan peningkatan kompetitas daya saing mereka. Melihat kecenderungan tersebut, secara umum dapat disimpulkan bahwa tujuan integrasi ekonomi diarahkan untuk menguatkan posisi (*leverage*) kekuatan bidang ekonomi dan politik internasional di tengah persaingan global yang semakin kuat.

Tabel. 1 World Architecture of FTAs



Source: CIA Factbook (2007)

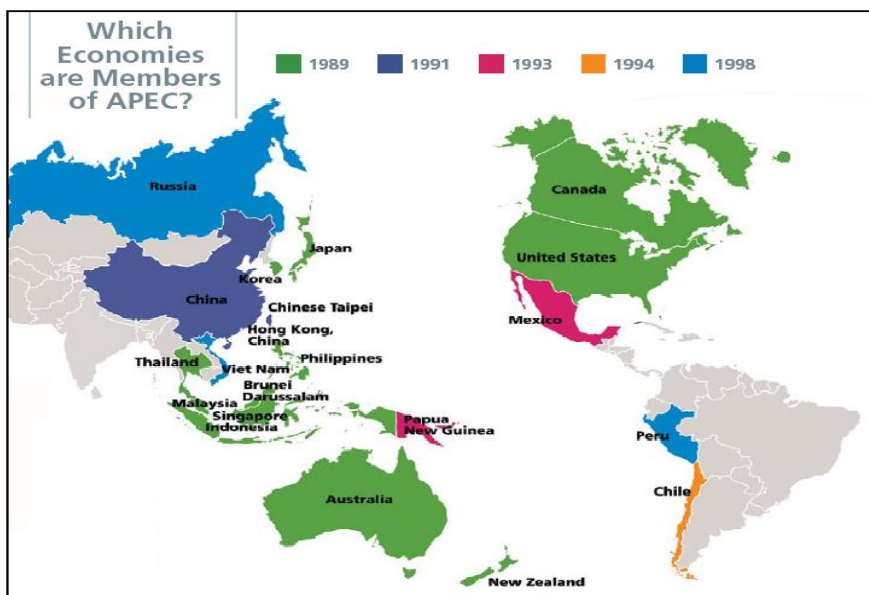
Kerjasama yang ditujukan untuk mencapai integrasi kawasan juga berkembang pesat di Asia Pasifik, walaupun relatif lambat jika dibandingkan kawasan lain seperti Eropa. Dalam beberapa tahun terakhir, kawasan Asia Pasifik terlihat agresif dan terdepan (*forefront*) dalam pembentukan FTA/RTAs<sup>2</sup>. Kecenderungan tersebut nampak pada akhir 1990an, yang didorong dampak krisis keuangan Asia tahun 1997, ketidakmenentuan perundingan WTO, bertambah pesatnya pergerakan barang dan jasa, dibutuhkannya akses pasar yang lebih cepat dan besar, serta meningkatnya ketergantungan ekonomi (*economic dependence*) antar negara. Beberapa contoh FTAs/RTAs di

2 Sebagai catatan, hingga tahun 2010 terdapat 111 FTAs/RTAs yang telah dilakukan oleh ekonomi APEC, di mana 43 diantaranya merupakan perjanjian antara ekonomi APEC (*Draft Report on Assessment on Achievement of the Bogor Goals*)

kawasan ini antara lain yaitu *ASEAN Free Trade Area (AFTA)*, *ASEAN + 1*, *ASEAN + 3*, *China-ASEAN Free Trade Agreement (CAFTA)*, *ASEAN-Australia-New Zealand FTA (AANZFTA)*, *Trans-Pacific Partnership (P4)*, *North American Free Trade Agreement (NAFTA)* dan FTA lainnya. Beberapa FTAs/RTAs tersebut tumbuh dengan pesatnya seiring dengan dinamika terbentuknya arsitektur regional di kawasan Asia Pasifik yang dalam beberapa dekade terakhir.

APEC adalah salah satu forum kerjasama ekonomi di kawasan Asia Pasifik yang cukup diperhitungkan dalam beberapa dekade terakhir.<sup>3</sup> Dibentuk tahun 1989, forum ini relatif cukup agresif dalam membahas isu-isu ekonomi, khususnya upaya pembentukan liberalisasi perdagangan dan investasi di kawasan. Salah satu komitmen atau *milestone* APEC yaitu komitmen *Bogor Goals* tahun 1994<sup>4</sup>. Dalam deklarasi tersebut, anggota APEC sepakat untuk terciptanya liberalisasi perdagangan dan investasi tahun 2010 bagi ekonomi maju dan 2020 bagi ekonomi berkembang. Selanjutnya, untuk mencapai tujuan tersebut APEC juga telah memulai membahas langkah lebih lanjut dengan upaya pembentukan *Free Trade Area of the Asia Pacific (FTAAP)*.

**Tabel. 2** Anggota Ekonomi APEC<sup>5</sup>



3 APEC didirikan tahun 1989, merupakan sebuah forum kerjasama ekonomi di kawasan Asia Pasifik. Beranggotakan 21 ekonomi yaitu Australia, AS, Brunnei Darussalam, China, Chile, Filipina, Hongkong China, Indonesia, Korsel, Malaysia, Meksiko, Thailand, Vietnam, Papua Nugini, Singapura, Selandia Baru, Rusia, Jepang, Chinese Taipei (Taiwan), Peru, dan Kanada. Sebutan untuk anggota forum ini adalah “ekonomi” dan bukan negara dikarenakan terdapat anggota yaitu Hongkong China dan Taiwan yang disepakati sebagai *non-state*.

4 Hasil pertemuan KTT APEC tahun 1994 di Bogor, Indonesia

5 [www.apec.org](http://www.apec.org), 28 Agustus 2011

Walaupun APEC bukanlah suatu forum kerjasama ekonomi yang *legally binding*, namun sifatnya sebagai *collective peer pressure* cukup efektif mendorong dinamika pembahasan isu-isu ekonomi di dalamnya dan memberikan bobot terciptanya *regional architecture* di kawasan. Salah satu misi APEC yaitu terciptanya kawasan dengan *free trade and investment* memang bukan suatu target capaian yang mudah dan dipastikan melalui proses yang panjang. Masih banyaknya perbedaan perspektif dan kepentingan, *level of development*, diantara para anggotanya serta kompleksitas dan dinamika kawasan menjadikan APEC sebagai suatu forum yang menarik untuk dicermati. Tulisan ini ditujukan untuk membahas dan menganalisa salah satu agenda utama APEC, yaitu terciptanya liberalisasi perdagangan dan investasi di kawasan Asia Pasifik. Integrasi ekonomi dalam APEC yang salah satunya melalui FTAAP telah menjadi perdebatan dan berjalan alot diantara anggotanya. Hal tersebut dapat dilihat dari proses pembahasan yang berlarut-larut hingga tahun 2011. Namun demikian, dapat diasumsikan bahwa proses *regionalism* cepat atau lambat akan semakin menjadi suatu hal yang tidak bisa dihindari.

Indonesia sebagai salah satu negara yang membidani terbentuknya APEC menilai APEC sebagai salah satu forum kerjasama regional yang penting. Selama bergabung, Indonesia cukup berperan aktif dalam pembahasan dan penentuan agenda penting APEC, antara lain pentingnya dilakukannya *capacity building* bagi anggota ekonomi berkembang, dan integrasi ekonomi kawasan yang dilakukan secara bertahap dengan mempertimbangkan *level of development* anggota APEC sebagaimana tercantum dalam *Bogor Goals*. Khusus dalam hal pembahasan integrasi ekonomi APEC, Indonesia mendukung proses tersebut yang diharapkan akan memberikan kemakmuran dan perkembangan ekonomi di kawasan. Namun demikian, kalkulasi *national interest* memang menjadi patokan yang harus ditekankan karena beberapa alasan. *Pertama*, Indonesia tidak menolak proses integrasi yang lebih luas, namun Indonesia masih memfokuskan pada *layer* kepentingan yang lebih dekat, yaitu ASEAN, dengan terbentuknya *ASEAN Economic Community* (AEC) tahun 2015. *Kedua*, Indonesia masih berupaya mengoptimalkan FTAs secara bilateral yang telah dilakukan maupun menekankan FTAs bilateral dengan mitra penting lainnya. *Ketiga*, pemokusn upaya-upaya penguatan internal atau domestik masih menjadi prioritas utama Indonesia dalam beberapa tahun ke depan. Dengan melihat asumsi-asumsi tersebut, tulisan ini juga diarahkan untuk melihat bagaimana kebijakan dan posisi Indonesia dalam agenda utama APEC yang salah satunya mengenai integrasi ekonomi kawasan.

### **APEC dan Integrasi Ekonomi Kawasan**

Pembentukan integrasi ekonomi kawasan menjadi salah satu agenda penting APEC dalam beberapa tahun terakhir. Dorongan dibentuknya FTAAP

sebenarnya berasal dari masukan *APEC Business Advisory Council's* (ABAC)<sup>6</sup> tahun 2004 yang mengusulkan APEC untuk mempelajari fisibilitas FTAAP. Kalangan bisnis beranggapan banyaknya FTA di kawasan merupakan '*noodle bowl*' atau '*spaghetti bowl*' yang membingungkan kalangan bisnis, bersifat lebih kompleks, serta menambah biaya dan beban administrasi. Pembentukan FTAAP menurut mereka bermanfaat meningkatkan perdagangan dan investasi dan kemakmuran ekonomi kawasan. Namun demikian, gagasan tersebut di tolak dalam pertemuan para pemimpin APEC (*APEC Economic Leader's Meeting* - AELM APEC) 2004 di Santiago, Chile, dan APEC AELM 2005 di Busan, Korea.

Dua tahun setelah proposal pengkajian FTAAP ditolak, baru pada pertemuan para pimpinan ekonomi APEC (AELM) di Hanoi, Vietnam, tahun 2006 gagasan tersebut diterima APEC. Para pimpinan APEC tersebut menginstruksikan para menteri dan pejabat tingginya untuk mengkaji lebih lanjut cara dan langkah-langkah demi mendorong integrasi ekonomi regional (*Regional Economic Integration* - REI), diantaranya dalam jangka panjang melakukan kajian tentang kemungkinan pembentukan *Free Trade Area of the Asia Pacific* (FTAAP) yang merupakan salah satu cara/opsi mendorong tercapainya REI.

Keputusan APEC untuk pengkajian lebih lanjut FTAAP memang cukup berani dan mengejutkan. Hal ini dapat dilihat dengan masih banyaknya anggota APEC yang enggan dan tidak berkomitmen akan gagasan tersebut. AS, misalnya, beberapa bulan sebelum pertemuan Hanoi 2006 adalah salah satu anggota APEC yang menolak keras (*most hesitant*) akan gagasan tersebut. Beberapa anggota lain juga memiliki kepentingan lain, antara lain Jepang dengan gagasan *Comprehensive Economic Partnership in East Asia* (CEPEA) yang terdiri dari ASEAN *plus Six*<sup>7</sup>, sedangkan China dengan gagasan *East Asia Free Trade Area* (EAFTA) yang beranggotakan ASEAN *plus Three*<sup>8</sup>. Namun demikian, para pimpinan APEC akhirnya menyetujui FTAAP dengan asumsi bahwa inisiatif kajian FTAAP dapat menjadi katalisator diselesaikannya perundingan Doha Round, sesuai dengan ujuan *Bogor Goals*, dan revitalisasi APEC. Bahkan selain itu, terdapat asumsi kepentingan kuat AS di kawasan

6 *APEC Business Advisory Council* (ABAC) di bentuk berdasarkan arahan pimpinan anggota APEC tahun 1995 guna memberikan masukan perspektif para bisnis tentang agenda-agenda yang dibahas APEC. Anggotanya terdiri dari 1 hingga 3 wakil dari kalangan bisnis yang ditunjuk oleh masing-masing kepala negara/pemerintahan anggota APEC.

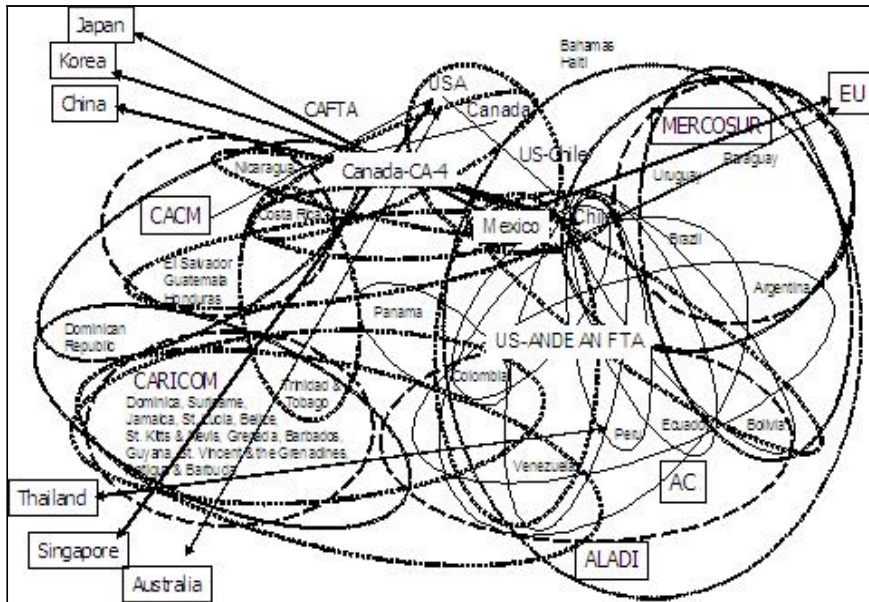
7 *Comprehensive Economic Partnership in East Asia* (CEPEA) yaitu ASEAN plus Six (China, Jepang, Korea, Australia, India, Selandia Baru).

8 *East Asia Free Trade Area* (EAFTA) yaitu ASEAN plus Three (China, Jepang dan Korea).



Asia Pasifik, yaitu untuk meng-*counter* tumbuhnya integrasi ekonomi di Asia Timur, semakin meningkatkan *engagement* AS di kawasan, dan strategi AS untuk membendung (*hedging*) pengaruh China<sup>9</sup>.

**Tabel 3.** Spaghetti Bowl RTAs<sup>10</sup>



### FTAAP: Beda Kepentingan

Sejak didorong APEC tahun 2006, FTAAP telah menjadi *on going discussion*, bahkan perdebatan pro dan kontra antar anggotanya. Jika ditilik lebih dalam berdasarkan perspektif kepentingan geopolitik dan ekonomi, memang terdapat *vested national interest* masing-masing anggota ekonomi APEC. AS misalnya yang semula menolak FTAAP dan akhirnya mendukung agenda tersebut di dorong kepentingan nasionalnya untuk semakin *engage* dengan Asia, khususnya kemajuan *booming* ekonomi Asia Timur; meng-*counter* tumbuhnya regionalism Asia Timur yang tanpa melibatkan AS. Jepang yang

<sup>9</sup> Kebijakan AS untuk mendukung FTAAP juga didasarkan kekhawatiran eksistensi AS di kawasan Asia Timur akan semakin tertinggal dan tidak terlibat dalam proses perkembangan ekonomi di kawasan Asia Timur dan bahkan tersaingi oleh China. Dilaksanakannya pertemuan *East Asia Summit* tahun 2005 di Kuala Lumpur, Malaysia juga diyakini berperan dalam proses perubahan kebijakan AS untuk mendukung FTAAP. Negara-negara Amerika Latin yang juga anggota APEC (Peru, Meksiko, dan Chile juga mempunyai kepentingan *engagement* Asia Pasifik dan menginginkan *engagement* pertumbuhan ekonomi Asia Timur.

<sup>10</sup> *Multilateralising regionalism: the WTO's next challenge*, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/959>, 10 November 2011

juga menolak gagasan tersebut pada akhirnya mendukung FTAAP yang disetujui AS dikarenakan AS adalah rekan dagang Jepang yang terbesar dan gagasan tersebut tidak akan menghalangi inisiatif regionalisme Asia Timur.<sup>11</sup> Secara umum, sejumlah anggota ekonomi maju seperti AS, Jepang, Australia, dan Singapura berpandangan, FTAAP dapat mengintegrasikan ekonomi kawasan secara efektif, dapat berkontribusi nyata bagi liberalisasi perdagangan dan perekonomian global, mempercepat integrasi ekonomi Asia-Pasifik, serta merevitalisasi APEC. Sebaliknya, beberapa anggota ekonomi berkembang APEC seperti China, Indonesia, Filipina, dan Thailand berpandangan bahwa FTAAP hanya merupakan salah satu opsi jangka panjang yang tidak mudah dilaksanakan karena sifat APEC yang *voluntary* dan *non-binding*. Kekhawatiran lain akan FTAAP menurut anggota ekonomi berkembang adalah berubahnya peran APEC yang selama ini lebih fleksibel dan informal menjadi suatu organisasi formal dan *legal-based*. Terdapat pandangan bahwa China sebenarnya menolak gagasan FTAAP, selain dikarenakan memiliki agenda terbentuknya EAFTA juga menilai bahwa FTAAP merupakan strategi AS untuk membendung eksistensi China di Asia Pasifik. Namun demikian China akhirnya menyetujui fisibilitas dibentuknya FTAAP sebagai *long term process*.

Perbedaan perspektif akan FTAAP antar anggota APEC terus mewarnai rangkaian pertemuan APEC di Australia (2007), Peru (2008), Singapura (2009), Jepang (2010), dan pertemuan APEC di Honolulu, AS (2011). Dalam kurun waktu tersebut, anggota ekonomi maju bersikukuh FTAAP dinilai *feasible* dan bermanfaat bagi kawasan. Sebaliknya, anggota ekonomi berkembang tetap menekankan FTAAP sebagai *long term process* dan sulit dilakukan dalam APEC. Table 2 menunjukkan proses dan bagaimana sulitnya pembahasan lebih lanjut FTAAP dalam rangkaian pertemuan KTT APEC dari tahun 2006 hingga 2011. Namun demikian, Pimpinan anggota APEC terus mendorong upaya lebih lanjut dalam pembentukan FTAAP secara bertahap.

---

11 Junichi Sugawara, *The FTAAP and Economic Integration in East Asia: Japan's Approach to Regionalism and US Engagement in East Asia*, Mizuho Research Institute, 2006, <http://www.mizuho-ri.co.jp/research/economics/pdf/rp/MRP0702.pdf>, 10 Agustus 2011

Tabel 4.

No	AELM	Arahan Pimpinan APEC tentang FTAAP
1	Hanoi, 2006	<i>"We shared the APEC Business Advisory Council's (ABAC) views that while there are practical difficulties in negotiating a Free Trade Area of the Asia Pacific at this time, it would nonetheless be timely for APEC to seriously consider more effective avenues towards trade and investment liberalization in the Asia-Pacific region. ...., we instructed Officials to undertake further studies on ways and means to promote regional economic integration, including a Free Trade Area of the Asia-Pacific as a long term prospect"</i> <sup>12</sup> .
2	Sidney, 2007	<i>"Through a range of practical and incremental steps, we will examine the options and prospects for a Free Trade Area of the Asia-Pacific (FTAAP)"</i> <sup>13</sup> .
3	Lima, 2008	<i>"We commended the progress made in examining the prospects and options of a possible Free Trade Area of the Asia-Pacific (FTAAP) as a long-term prospect. We noted advice from Ministers that while an FTAAP would likely be of economic benefit to the region as a whole, there would also be challenges in its creation. We instructed Ministers and officials to undertake further steps in examining the prospects and options of a possible FTAAP, including by conducting further analytical work on the likely economic impact of an FTAAP, and discussing the possible capacity building requirements for any possible future negotiations"</i> <sup>14</sup> .
4	Singapura, 2009	<i><b>We will continue to explore building blocks towards a possible Free Trade Area of the Asia Pacific (FTAAP) in the future.</b> An analytical study by officials shows that there are significant economic benefits from an FTAAP, as well as the challenges of establishing such an agreement. <b>We look forward to the progress update from Ministers and officials next year on the outcomes of the exploration of a range of possible pathways to achieve FTAAP</b>"</i> <sup>15</sup> .
5	Yokohama, 2010	<i><b>We will take concrete steps toward realization of a Free Trade Area of the Asia-Pacific (FTAAP), which is a major instrument to further APEC's regional economic integration agenda.</b> An FTAAP should be pursued as a comprehensive free trade agreement by developing and building on ongoing regional undertakings, such as ASEAN+3, ASEAN+6, and the Trans-Pacific Partnership, among others. To this end, <b>APEC will make an important and meaningful contribution as an incubator of an FTAAP by providing leadership and intellectual input into the process of its development, and by playing a critical role in defining, shaping, and addressing the "next generation" trade and investment issues that FTAAP should contain.</b> APEC should contribute to the pursuit of an FTAAP by continuing and further developing its work on sectoral initiatives in such areas as investment; services; e-commerce; rules of origin; standards and conformance; trade facilitation; and environmental goods and services"</i> <sup>16</sup> .
6	Hawaii, 2011	<i>We have pursued these objectives in 2011 by addressing next-generation trade and investment issues, including through our trade agreements and <b>a Free Trade Area of the Asia-Pacific (FTAAP), which is a major instrument to further APEC's regional economic integration agenda</b>"</i> <sup>17</sup> .

<sup>12</sup> 14<sup>th</sup> APEC Economic Leaders' Meeting, Ha Noi, Viet Nam, 18-19 November 2006, [http://www.apec.org/apec/leaders\\_declarations/2006.html](http://www.apec.org/apec/leaders_declarations/2006.html), 12 Maret 2011

<sup>13</sup> 15<sup>th</sup> APEC Economic Leaders' Meeting, Sydney, Australia, 9 September 2007, [http://www.apec.org/apec/leaders\\_declarations/2007.html](http://www.apec.org/apec/leaders_declarations/2007.html), 12 Maret 2011

<sup>14</sup> The 16<sup>th</sup> APEC Economic Leaders' Meeting, Lima, Peru, 22-23 November 2008, [http://www.apec.org/apec/leaders\\_declarations/2008.html](http://www.apec.org/apec/leaders_declarations/2008.html), 18 April 2011

<sup>15</sup> The 17<sup>th</sup> APEC Economic Leaders' Meeting, Singapore, 14-15 November 2009

<sup>16</sup> The 18<sup>th</sup> APEC Economic Leaders' Meeting, Yokohama, November 2010

<sup>17</sup> The 19<sup>th</sup> APEC Economic Leaders' Meeting, Honolulu, Hawaii, United States of America



Berbagai rangkaian studi telah dilakukan APEC dalam proses pembentukan FTAAP.<sup>18</sup> Namun demikian, FTAAP nampaknya akan tetap merupakan sebuah *controvertion proposition*, menimbulkan dukungan pro dan kontra dengan argumentasi yang sama kuatnya. Pandangan pro dan kontra FTAAP tersebut tidak saja terjadi di level pertemuan formal APEC, namun juga menjadi topik kajian dan perdebatan para akademisi dan pemerhati kawasan lainnya.

Pembahasan FTAAP dapat dikatakan berjalan lambat sejak di-endorse tahun 2006 hingga 2010. Bahkan, ketidakmenentuan nasib FTAAP menambah skeptisme beberapa kalangan bahwa FTAAP tidak fisible dan sulit dilakukan. Sejumlah kajian menyimpulkan FTAAP sulit atau bahkan akan 'gagal', seperti yang dikemukakan Vinod K. Aggarwal<sup>19</sup>, Sheng Bin<sup>20</sup>, Shujiro Urata<sup>21</sup>, Chia Siow Yue dan Hadi Soesastro<sup>22</sup> (ISEAS, 2007). Menurut kajian-kajian tersebut, FTAAP sulit dilakukan di APEC, khususnya dari perspektif politik, ekonomi, dan perbedaan kepentingan strategis antara anggotanya. Penilaian lain yang mendukung penilaian tersebut adalah sebagai berikut. *Pertama*, terbentuknya FTAAP akan mengubah sifat APEC yang *voluntary-non binding* menjadi forum *legal based-binding*, mengingat kesepakatan FTA yang dibentuk akan bersifat mengikat. *Kedua*, pandangan skeptis bahwa FTAAP akan sulit, dikarenakan *level of development* anggota yang bervariasi sehingga sulit menyepakati sebuah *high quality of FTA*. *Ketiga*, terdapat 2 anggota APEC yang bukan merupakan entitas sebagai 'state', yaitu Taiwan dan Hongkong yang selama ini dianggap sebagai 'economies'.

18 Sejumlah kajian telah dilakukan APEC antara lain yaitu: docking, merging and enlargement, economical impact on FTAAP; convergences and divergences FTAs/ RTAs in regions.

19 Vinod K. Aggarwal, direktur Berkeley APEC Study Centre, Universitas Berkeley California, dalam analisisnya yang berjudul "The Political Economy of a FTAAP: A U.S. Perspective", mengenai perspektif kepentingan political economy AS, menilai FTAAP tidak fisible bagi AS karena, pertama strategi liberalisasi AS tidak mendapatkan dukungan penuh secara domestik, beberapa sektor tetap di proteksi seperti baja, tekstil, produk pertanian. Kedua, dilakukannya FTAAP juga mendapatkan pertentangan dari domestik AS dihubungkan dengan isu hubungan ekonomi AS-China, mengingat fakta AS mengalami peningkatan trade deficit dengan China. Proposal pembentukan FTAAP menurutnya sebagai "dead on arrival" bagi Konggres AS.

20 Sheng Bin, Profesor di APEC Study Centre, Universitas Nankai, China dalam tulisannya yang berjudul "The Political Economy of a FTAAP: A Chinese Perspective", menyatakan China lebih tertarik proposal East Asian free Trade Area (EAFTA) dari pada FTAAP. Selain itu, perkembangan isu hubungan ekonomi China-AS, khususnya mengenai proteksi sejumlah sektor oleh AS, dan status Taiwan juga mendukung asumsi sulitnya fisibilitas FTAAP bagi kepentingan China.

21 Shujiro Urata, professor ekonomi, Graduate School of Asia Pacific Studies, Universitas Waseda, Jepang, dalam tulisannya yang berjudul "Japan's FTA Strategy and FTAAP " menyatakan walau Jepang mendapatkan manfaat ekonomi dengan dibentuknya FTAAP, namun Jepang kesulitan untuk memasukkan liberalisasi sektor pertaniannya karena ditentang oleh domestiknya. Dikhawatirkan Jepang akan kalah bersaing dengan produk dari Australia, Kanada dan AS.

22 Chia Siow Yue (peneliti di Singapore Institute of International Affairs) dan Hadi Soesastro (Direktur Eksekutif CSIS, Jakarta) dalam kajian yang berjudul "ASEAN Perspective on Promoting Regional and Global Freer Trade", menyatakan secara umum negara-negara yang tergabung dalam ASEAN masih menghadapi gap dalam economy capabilities sehingga belum siap dengan proposal FTAAP.

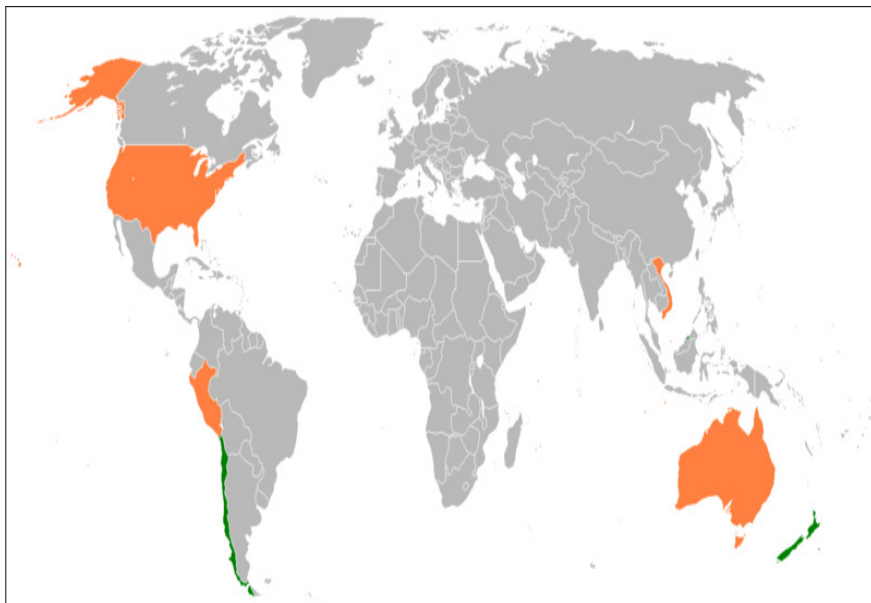
Sebaliknya, pandangan yang mendukung pembentukan FTAAP berargumentasi bahwa FTAAP dapat mendorong diselesaikannya DDA; mengintegrasikan FTA/PTAs di kawasan Asia Pasifik; sejalan dengan semangat *Bogor Goals*, yaitu liberalisasi perdagangan dan investasi tahun 2010 bagi anggota ekonomi maju dan 2020 bagi ekonomi berkembang. Pandangan lainnya, sebagaimana yang diusung Fred Bergsten menyatakan FTAAP yang dapat mengintegrasikan ekonomi kawasan secara efektif, berkontribusi nyata bagi liberalisasi perdagangan dan perekonomian global, mempercepat integrasi ekonomi Asia-Pasifik, serta merevitalisasi APEC.<sup>23</sup>

Melihat masih *diverse*-nya perbedaan visi dan kepentingan strategik antar anggotanya, APEC memang dihadapkan pada kondisi yang sulit. Bahkan FTAAP untuk “*first phase*” dapat dinilai gagal, khususnya jika dihubungkan dengan upaya pembentukan FTAAP di dalam APEC selama periode 2006-2009. Hasil KTT APEC 2010 yang salah satunya menyepakati pembentukan FTAAP dibahas di luar APEC merupakan opsi menghindari *deadlock* penentuan nasib FTAAP. Selanjutnya, dalam deklarasi KTT tersebut, para pimpinan APEC sepakat bahwa ke depan APEC berperan sebagai inkubator pembentukan FTAAP, yaitu “*defining*”, “*shaping*” dan “*addressing*” pembentukan “*next generation*” isu-isu perdagangan dan investasi di dalam FTAAP. Tahap pembentukan FTAAP di luar APEC dapat diartikan sebagai “*second phase*” atau “*second opportunity*” pembentukan integrasi ekonomi melalui FTAAP, mengakhiri perdebatan dan rivalitas anggota APEC yang menolak FTAAP.

### TPP sebagai *vehicle* FTAAP?

*Trans-Pacific Strategic Partnership* (TPP) yang sebelumnya dikenal P-Four (P4) mendapat perhatian dan momentum dalam proses pembentukan FTAAP oleh APEC. Khususnya sejak 2009, saat dimunculkan gagasan pembentukan *pathway* FTAAP dari beberapa *building block* FTA di kawasan (ASEAN, ASEAN+3, ASEAN+6). Gagasan tersebut didukung 4 anggota APEC yang tergabung P4 (Singapura, Selandia Baru, Chile, dan Brunei Darussalam) dan mendapat respon positif dari sejumlah anggota APEC, seperti AS, Peru, dan Australia. Terdapat pandangan dan dukungan TPP dapat menjadi *pathway* FTAAP dan *next generation* blok perdagangan di Asia Pasifik. *Pertama*, TPP menghubungkan negara-negara di Asia-Pasifik dan Oceania. *Kedua*, sifat keanggotaannya yang terbuka. *Ketiga*, TPP merupakan FTA yang bersifat *high quality*.

23 C.Fred Bergsten, Toward a Free Trade Area of the Asia Pacific, Policy Briefs in International Economic, February 2007, [www.iie.com/publications/pb/pb-07-2.pdf](http://www.iie.com/publications/pb/pb-07-2.pdf), 12 Maret 2010

**Tabel 5. Negara Anggota TPP<sup>24</sup>**

Wacana TPP sebagai kendaraan (*vehicle*) bagi FTAAP juga telah menimbulkan dukungan dan bahkan sebaliknya skeptisme. Pandangan yang mendukung TPP sebagai *pathway* FTAAP berargumen bahwa TPP dapat menjadi payung banyaknya FTA di kawasan dan mendorong integrasi ekonomi kawasan. Sebaliknya, skeptisme akan TPP juga muncul karena blok FTA tersebut dinilai tidak akan mampu mengatasi begitu banyaknya FTAs/RTAs di kawasan, sulit menjadi *building block* FTA yang lebih besar karena ada kecenderungan keengganan negara-negara (selain negara-negara Amerika Latin, khususnya China) untuk bergabung.<sup>25</sup> Selain itu, pandangan lainnya juga menilai TPP sulit karena sebagian besar anggota TPP dan negara yang berminat bergabung lainnya umumnya telah memiliki *Preferential Trade Agreement* (PTA), kecuali Australia-Peru, Brunei-Peru, Brunei-US, Chile-Vietnam, Selandia Baru-Peru, Selandia Baru-AS, Peru-Vietnam, dan Vietnam-AS. Dalam hal ini, yang diuntungkan adalah Vietnam dan Selandia Baru yang mendapatkan akses pasar yang lebih besar di AS.<sup>26</sup>

24 Map negara anggota TPP, [http://en.wikipedia.org/wiki/Trans-Pacific\\_Strategic\\_Economic\\_Partnership](http://en.wikipedia.org/wiki/Trans-Pacific_Strategic_Economic_Partnership), 1 November 2011

25 Andrew Elek, The Trans-pacific Partnership: easy to conceive, harder to deliver, <http://www.eastasiaforum.org/2009/12/04/the-trans-pacific-easy-to-conceive-h>, 1 November 2011

26 John Ravenhill, Can the TPP Resolve the Noodle Bowl Problem?, <http://www.eastasiaforum.org/2009/11/26/can-the-tpp-resolve-the-noodle-bowl-problem/pr>, 1 November 2011

Terlepas pro kontra akan akan fisibilitasnya, TPP telah mengulirkan berbagai kepentingan strategis dalam proses integrasi ekonomi kawasan. Negara-negara di kawasan Amerika Latin (Chile, Peru, dan Meksiko) sebagai contohnya memproyeksikan TPP dapat mengakomodasi kepentingan mereka untuk tetap terintegrasi dengan perkembangan ekonomi kawasan Asia sebagai *center of growth*. Singapura tentunya mengharapkan TPP akan memperluas akses pasar dan kemudahan investasi mereka di kawasan. Sedangkan bagi AS dan Jepang, walaupun mendapat penolakan di tingkat domestiknya, TPP di pandang dapat mengamankan kepentingan ekonomi dan keamanan di kawasan Asia Pasifik. Bahkan beberapa pandangan menghubungkan TPP sebagai cara AS untuk *hedging* dan *containing* China.

TPP juga telah menimbulkan efek domino bagi anggota APEC lainnya, khususnya saat AS menyatakan *engage* dalam perundingan TPP tahun 2009. Efek domino tersebut dapat terlihat dengan keputusan Malaysia, Australia, Peru, serta Vietnam yang menyatakan ikut serta dalam perundingan TPP dalam waktu yang relatif singkat<sup>27</sup>. Dalam perkembangannya, Jepang, Kanada dan Korsel juga telah memberikan tanda-tanda untuk bergabung TPP. Jepang sebagai kekuatan ekonomi global ketiga terbesar telah menyampaikan keinginan bergabung dalam negosiasi TPP pada bulan November 2011, walau ditentang oleh kalangan petani domestiknya. Muncul kekhawatiran dikalangan bisnis dan perusahaan multinasional Jepang bahwa keputusan pemerintah Jepang tidak bergabung dalam TPP akan menurunkan daya kompetitas produk mereka dan kalah bersaing.

**Tabel 6.** Negara-negara TPP

No	Nama Negara	Status Keanggotaan	Tanggal Akses/ <i>declaration of intention</i>	Keterangan
1	Brunei Darussalam	Bergabung/ <i>original signatory</i>	28 Mei 2006	Telah bergabung dalam P4 sebelumnya
2	Chile	Bergabung/ <i>original signatory</i>	28 Mei 2006	Telah bergabung dalam P4 sebelumnya
3	Selandia Baru	Bergabung/ <i>original signatory</i>	28 Mei 2006	Telah bergabung dalam P4 sebelumnya
4	Singapura	Bergabung/ <i>original signatory</i>	28 Mei 2006	Telah bergabung dalam P4 sebelumnya
5	Australia	Ikut bergabung/ <i>negotiating</i>	20 November 2008	
6	Amerika Serikat	Ikut bergabung/ <i>negotiating</i>	Desember 2009	
7	Jepang	Ikut bergabung/ <i>negotiating</i>	11 November 2011	
8	Malaysia	Ikut bergabung/ <i>negotiating</i>	Oktober 2010	
9	Peru	Ikut bergabung/ <i>negotiating</i>	November 2008	
10	Vietnam	Ikut bergabung/ <i>negotiating</i>	2009	

27 Hingga Maret 2010, perundingan TPP telah memasuki tiga kali putaran yaitu putaran pertama di Melbourne, Australia (15-19 Maret 2010), putaran kedua di San Fransisco, AS (14-18 Juni 2010), perundingan ketiga di Brunei Darussalam (4-9 Oktober 2010) dengan masuknya Malaysia sebagai anggota baru, perundingan keempat (6-10 Desember 2010) di Auckland, Selandia Baru; perundingan kelima (14-18 Februari 2011) di Santiago, Chile; dan perundingan keenam (24 Maret-1 April 2011) di Singapura. Kanada hingga kini telah menjadi observer perundingan TPP.

Dilihat dari trend aksesi anggota TPP, dapat disimpulkan bahwa semakin banyak negara atau anggota APEC yang bergabung dalam perundingan TPP, sebagaimana terakhir Jepang bergabung dalam blok FTA tersebut. Menurut hasil analisa *Peterson Institute and Japan Economic Foundation*, diperkirakan tahapan terbentuknya TPP akan melalui tiga fase. Pertama, *first round negotiations* (2010-2015) yaitu anggota TPP yang terdiri dari 9 negara atau yang disebut TPP 9 (Brunei, Chile, Selandia Baru, Singapura) dengan Australia, Peru, AS, Vietnam dan Malaysia. Kedua, *second round negotiation* (2015-2020), yaitu TPP 9 ditambah 4 anggota baru (Korea, Jepang, Kanada dan Meksiko). Ketiga, *third round negotiation* yang melibatkan seluruh anggota APEC yang sebelumnya belum bergabung (China, Hongkong, Taiwan, Indonesia, Thailand, Filipina, dan Papua Nugini)<sup>28</sup>.

### FTAAP & TPP: Kepentingan Indonesia

Trend Integrasi ekonomi kawasan Asia Pasifik merupakan perkembangan regional yang sulit dihindari negara-negara di kawasan tersebut, termasuk Indonesia. Bahkan, Indonesia sebenarnya telah lama terlibat proses guliran integrasi ekonomi kawasan. Proses pembentukan FTA ASEAN hingga terbentuknya AEC 2015, *APEC-Bogor Goals* (1994) dan beberapa FTA bilateral maupun regional yang dilakukan seperti *Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement* (IJEPA).

Mengenai FTAAP, Indonesia awalnya merupakan salah satu anggota APEC yang enggan akan konsep tersebut walaupun akhirnya mendukung FTAAP sebagai “*a long term prospect*” dan perlu dilakukan kajian-kajian lebih lanjut dalam pembentukan FTAAP.<sup>29</sup> Secara garis besar, kurangnya antusias Indonesia akan FTAAP didasarkan pada beberapa alasan. *Pertama*, dikhawatirkan terbentuknya FTAAP dapat mengubah *nature* APEC yang *voluntary* menjadi *legally binding* dan *legal based* karena setiap FTA pasti dilakukan melalui perundingan yang mengikat. *Kedua*, Indonesia lebih mendorong tercapainya *Bogor Goals* terlebih dahulu. *Ketiga*, hingga kini masih memfokuskan pembentukan *ASEAN Economic Community* (AEC) tahun 2015. Selain itu, terdapat kekhawatiran pula bahwa terbentuknya FTAAP akan *men-dilute* AEC.

28 Presentasi John A Prasetyo, anggota ABAC dari Indonesia dengan judul “TPP as a Pathway to FTAAP”, dalam kegiatan Focus Group Discussion, BPPK-Kementerian Luar Negeri, 6 Desember 2010.

29 Beberapa kajian yang telah dilakukan yaitu: *convergences and divergences in APEC FTAs*; *Preliminary inventory of issues related to a possible FTAAP*; *Analytical study of the likely economic impact of an FTAAP*; *Merging, docking and Enlarging of FTAs*, dan *Possible pathway to an FTAAP*.

Mengenai proses TPP sebagai *building block* FTAAP, posisi Indonesia juga tidak jauh berbeda dengan posisi terdahulunya. Walaupun belum memiliki rencana bergabung, Indonesia tidak *resistance*, menyambut positif sejumlah anggota APEC yang bergabung sebagai sebagian proses pembentukan regional arsitektur di kawasan. Kurang antusiasmenya Indonesia bergabung ke dalam TPP memang dilandaskan pada asumsi yang mendasar, yaitu penekanan kepentingan nasional, strategi pengamanan kepentingan domestik, optimalisasi FTA sesuai konsentrik paling dekat seperti AFTA, CAFTA, dan beberapa kesepakatan secara bilateral (IJEPA), yang telah dilakukan sebelum masuk pada blok FTA yang lebih besar.

Dengan semakin banyaknya negara-negara ASEAN (Brunei Darusaalam, Singapura, Malaysia, Vietnam) dan negara-negara di Asia Pasifik yang bergabung dalam TPP, Indonesia perlu untuk merumuskan kembali dan mengkaji langkah-langkah yang harus diambil jika TPP semakin berkembang dan berubah menjadi FTA regional di kawasan. Sebaliknya pula, Indonesia juga harus semakin cepat melaksanakan perbaikan dan reformasi struktural (*structural reform*) dalam negeri, konektivitas domestik yang dapat mempercepat perdagangan intra kawasan dan menyelesaikan permasalahan-permasalahan *behind the borders*. Hal sensitif lainnya adalah Indonesia harus pula mampu bersikap bijak, mengombinasikan antara kebijakan perdagangan bebas dengan melindungi kepentingan dalam negerinya, khususnya sektor pertanian, industri dan sektor sensitif lainnya.

## Kesimpulan

Integrasi atau regionalisme ekonomi di kawasan Asia Pasifik dipastikan terus bergulir, karena secara *de facto* kawasan tersebut telah terintegrasi secara ekonomi (perdagangan, investasi, dan *chain-connectivity*). Dalam hal ini, cepat atau lambat kawasan Asia Pasifik akan mengarah pada "*more integrated economically*". APEC sebagai forum kerjasama ekonomi terbesar di kawasan kedepannya akan memainkan peran strategis dalam proses tersebut selain beberapa kerjasama ekonomi regional lainnya seperti AFTA, EAFTA, dan CEPEA.

Mengenai pembentukan FTAs/RTAs yang lebih luas seperti FTAAP, pada prinsipnya akan lebih sulit dan tidak mudah (*complicated*). Selain kepentingan strategis ekonomi, dibutuhkan komitmen dan dukungan secara politis (*political will*) dan *champion countries* sebagai *leader* atau *mover* seperti AS, China, dan Jepang sebagai tiga kekuatan ekonomi terbesar global dan regional. Pembentukan FTAAP "*inside*" atau "*outside*" APEC tetap akan sulit, setidaknya memerlukan proses waktu lama dan *effort* yang besar dari seluruh anggotanya. Fisibilitas FTAAP berdasar perspektif politik merupakan hal yang tidak mudah dihubungkan dengan isu Taiwan, juga hubungan ekonomi dan perdagangan AS-China. Selain itu, masih berlarutnya krisis keuangan



global dan dampaknya hingga tahun 2011 juga akan memberikan efek tidak mudahnya disepakati suatu *trading block* yang lebih besar seperti FTAAP.

Tantangan yang dihadapi TPP sebagai *pathway* FTAAP juga tidak mudah dan akan memakan waktu yang lama. Khususnya dengan bertambahnya anggota baru (AS, Vietnam, Jepang, Australia, Peru, dan Malaysia), menyusul kemungkinan masuknya anggota lainnya (China dan Kanada), menjadikan keanggotaan TPP lebih *diverse*, membutuhkan waktu, upaya dan dukungan politis, bahkan *leadership* dari anggotanya, khususnya AS. Namun demikian, perkembangan Jepang yang masuk proses negosiasi TPP pada bulan November 2011 merupakan suatu hal yang penting dicermati. Jepang sebagai kekuatan dan pasar ekonomi global kedua bersama AS diperkirakan akan semakin meningkatkan bobot TPP sebagai embrio FTA regional yang perlu diperhitungkan. Dengan bergabungnya Jepang, diperkirakan itu akan mempengaruhi (*domino effect*) negara-negara Asia Timur lainnya untuk setidaknya mempertimbangkan atau bahkan bergabung dalam TPP seperti Korea atau bahkan China.

Beberapa tantangan negosiasi yang pastinya dihadapi TPP berkenaan dengan sektor-sektor sensitif seperti pertanian, *intellectual property right* (IPR), dan *cross border issues*. Negara-negara seperti Jepang, Selandia Baru, dan Australia akan sangat berhati-hati dalam pembahasan sektor pertanian dan *dairy products*, sedangkan AS dipastikan juga akan mengamankan kepentingannya di bidang perlindungan IPR. Isu sensitif lainnya dipastikan berkenaan dengan *labor* atau sektor jasa yang tidak mudah. Namun demikian, terlepas dari pro dan kontra, optimisme dan skeptisme mengenai masa depan TPP, tidak tertutup kemungkinan model blok FTA tersebut dapat tumbuh menjadi blok FTA yang lebih besar, walaupun juga dihadapkan pada tantangan yang tidak mudah, seperti seberapa jauh *level of quality* FTA dalam TPP yang nantinya akan terbentuk. Dalam hal tersebut, Indonesia dinilai perlu untuk menyiapkan kebijakan luar negerinya yang akan dilakukan, baik *scenario planning* jika semakin banyak anggota ASEAN bergabung dan TPP menjadi *the next generation of FTA* di kawasan Asia Pasifik. Bahkan Indonesia dalam tahapan awal juga perlu melakukan kalkulasi untung rugi jika tidak ataupun bergabung dalam TPP dalam beberapa tahun kedepan. ●

## Referensi

- Bergstern, C. Fred. 2010. *Toward a Free Trade Area of the Asia Pacific, Policy Briefs in International Economic*, February 2007, [www.iie.com/publications/pb/pb-07-2.pdf](http://www.iie.com/publications/pb/pb-07-2.pdf), 12 Maret 2010.
- Elek, Andrew. 2010. *The Trans-Pacific Partnership: easy to conceive, harder to deliver*, <http://www.eastasiaforum.org/2009/12/04/the-trans-pacific-easy-to-conceive-h>, 1 November 2011.

- Regional trade agreement*. 2010. [http://www.wto.org/English/tratop\\_e/region\\_e/region\\_e.htm](http://www.wto.org/English/tratop_e/region_e/region_e.htm), 2 Januari 2010.
- Multilateralising regionalism: the WTO's next challenge*. 2011. <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/959>, 10 November 2011.
- Ravenhill, John. 2011. *Can the TPP Resolve the Noodle Bowl Problem?*, <http://www.eastasiaforum.org/2009/11/26/can-the-tpp-resolve-the-noodle-bowl-problem/>, 1 November 2011
- Sugawara, Junichi. 2006. *The FTAAP and Economic Integration in East Asia: Japan's Approach to Regionalism and US Engagement in East Asia*, Mizuho Research Institute, 2006, <http://www.mizuho-ri.co.jp/research/economics/pdf/rp/MRP0702.pdf>, 10 Agustus 2011.
- The 14<sup>th</sup> APEC Economic Leaders' Meeting*, Ha Noi, Viet Nam, 18-19 November 2006, [http://www.apec.org/apec/leaders\\_declarations/2006.html](http://www.apec.org/apec/leaders_declarations/2006.html), 12 Maret 2011.
- The 15<sup>th</sup> APEC Economic Leaders' Meeting*, Sydney, Australia, 9 September 2007, [http://www.apec.org/apec/leaders\\_declarations/2007.html](http://www.apec.org/apec/leaders_declarations/2007.html), 12 Maret 2011.
- The 16<sup>th</sup> APEC Economic Leaders' Meeting*, Lima, Peru, 22-23 November 2008, [http://www.apec.org/apec/leaders\\_declarations/2008.html](http://www.apec.org/apec/leaders_declarations/2008.html), 18 April 2011.
- Prasetio, John A. 2010. "TPP as a Pathway to FTAAP", Focus Group Discussion, BPPK-Kementerian Luar Negeri, 6 Desember 2010.
- [www.apec.org](http://www.apec.org), 28 Agustus 2011